

L'économie politique de la libéralisation commerciale aux Philippines

Political Economy of Trade Liberalization in the Philippines

Lucie Tremblay et Rafaelita Mercado

Volume 21, numéro 1, 1990

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/702620ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/702620ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Tremblay, L. & Mercado, R. (1990). L'économie politique de la libéralisation commerciale aux Philippines. *Études internationales*, 21(1), 39–54.
<https://doi.org/10.7202/702620ar>

L'économie politique de la libéralisation commerciale aux Philippines

Lucie TREMBLAY et Rafaelita MERCADO*

ABSTRACT — *Political Economy of Trade Liberalization in the Philippines*

This article develops a political economic model which allows us to understand the decision making process behind the formulation and implementation of a trade policy. When applied to the case of the Philippines, this model reveals the interactions between the government, the pressure groups supporting the export promotion strategy (such as the land holders, technocrats, producers of manufactured goods, IMF, World Bank and government of industrialized countries) and those supporting import substitution strategy (such as the local investor, peasants and labor union).

Le succès des stratégies de promotion des exportations des pays nouvellement industrialisés remet en question les politiques commerciales des autres pays en voie de développement. Ces derniers favorisent, depuis les années cinquante, la fermeture de leur économie aux produits importés encourageant leur substitution. Les piètres résultats obtenus poussent certains à vouloir implanter une politique de promotion des exportations. Toutefois, il leur faut considérer que la réussite de l'implantation d'une telle politique repose sur la nature de l'environnement économique et politique.

La facilité à passer d'une stratégie de développement favorisant la substitution des importations à une autre promouvant les exportations dépend en partie du processus politique qui supporte cette transition. De ce changement de stratégie émergent des conflits et tensions parmi les divers groupes d'intérêts d'une société car aucun groupe ne veut assumer les coûts à court terme d'une politique qui ne rapportera des bénéfices qu'à long terme. Le gouvernement de Corazon Aquino aux Philippines représente un exemple où une trop large base politique remet en question la réussite de la stratégie de libéralisation commerciale.

* Lucie TREMBLAY détient un M.A. en sciences économiques (Queen's University, Canada) et Advanced Studies Certificate in Economic Policy Research (Institute of World Economics, West Germany). Rafaelita MERCADO est M.A. en sciences économiques (University of the Philippines), Advanced Studies Certificate in Economic Policy Research (Institute of World Economics, West Germany) et Research associate, Philippine Institute for Development Studies, (Philippines)

Cet article cherche à répondre à deux questions: 1) sur le plan théorique, qu'est-ce qui détermine le choix et l'implantation d'une politique commerciale particulière par le gouvernement d'un État donné? 2) sur le plan pratique, quelle politique commerciale le gouvernement de Corazon Aquino a-t-il choisi d'implanter et quelles sont les chances que cette politique soit effectivement implantée?

La première section développe un cadre d'analyse basé sur une approche d'économie politique qui permet de répondre à la question théorique. L'hypothèse initiale est que l'État se compose de nombreux groupes d'intérêts économiques et que le pouvoir politique s'exerce sous diverses formes de gouvernement variant de la démocratie à l'autoritarisme. La deuxième section utilise cette conception pour analyser la situation aux Philippines. Il en résulte que le caractère démocratique du régime Aquino combiné à la présence de forces s'opposant à l'implantation de la politique commerciale menace le succès de cette dernière. Une meilleure répartition des coûts à payer à travers les divers groupes économiques offre une solution au dilemme du gouvernement, à savoir la satisfaction des aspirations à court terme d'une population versus l'implantation d'une politique commerciale qui ne rapportera des résultats qu'à long terme.

I – Approche théorique

A — Définition des concepts

En utilisant le terme économie politique, cet article réfère aux effets des forces économiques sur la distribution du pouvoir et de la richesse entre les divers acteurs de la société. Ce terme réfère également à la manière dont l'État et le processus politique qui lui est associé, affectent la distribution des coûts et des bénéfices résultant de l'activité économique.¹ Le modèle du schéma ci-après prend donc en considération le pouvoir politique des divers groupes d'intérêts économiques ainsi que les mécanismes de partage des coûts et bénéfices lors d'un changement de politique économique. Tous les acteurs économiques, que ce soient des individus ou des groupes, possèdent un certain pouvoir politique et se comportent de manière à maximiser leur utilité.

Le processus politique vise à créer et à renforcer les institutions de manière à diminuer l'écart entre le bien collectif et la rationalité individuelle. La structure de ces institutions définit l'ensemble des règles à l'intérieur desquelles les individus et les groupes se comportent de façon à maximiser leur utilité. Il identifie les règles pour récompenser l'individualisme tout en assurant la maximisation de l'intérêt collectif. Ce processus collectif opère à l'intérieur d'un ensemble d'institutions et de régimes politiques. Ces régimes peuvent varier de la démocratie à l'autoritarisme.

1. R. GILPIN. *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1987, p. 9.

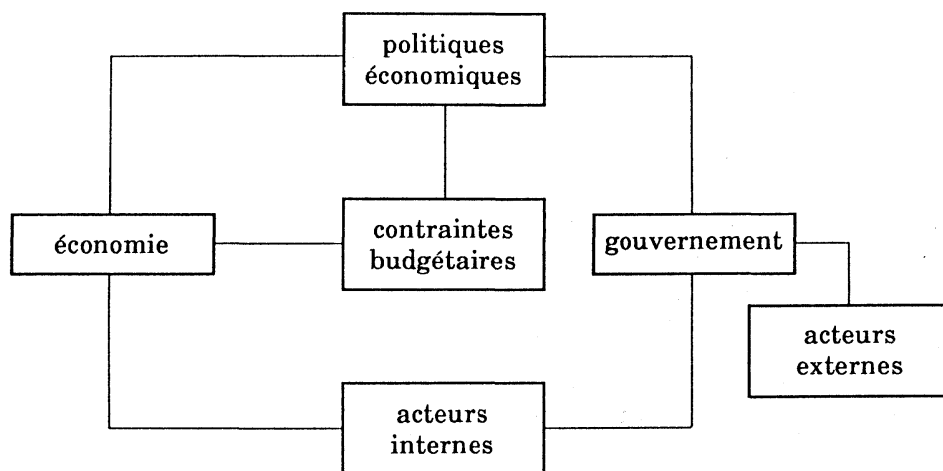
Les groupes de pression sont censés déterminer le processus de prise de décision sur le plan politique. Ils interviennent de trois façons: 1) en tant que membre d'une institution officielle comme les militaires ou les bureaucrates; 2) en s'associant à un parti politique; et 3) en agissant individuellement.² Les politiques adoptées dépendent du pouvoir relatif de chacun de ces groupes de pression.

Le concept de pouvoir réfère à la capacité d'influencer le comportement des autres acteurs de manière à ce que les intérêts de celui qui influence soient protégés. Les groupes ou individus puissants s'opposent à l'implantation de toute politique, s'ils doivent assumer les coûts d'ajustement du changement de politique économique. Il s'ensuit que le pouvoir, dans l'ensemble affecte la distribution des ressources.

B — Le modèle³

Schéma 1 Formulation de politique dans un cadre d'analyse d'économie politique

Le schéma n° 1 illustre le modèle:



2. T. AMELUNG. *The Political Economy of Import Substitution and Subsequent Trade Liberalisation: The Case of Turkey*, Kiel Working Paper 330, Kiel Institute of World Economics, pp. 5-6.

3. Ce modèle s'inspire de R. BROAD. *Behind Philippine Policy-Making: the Role of the World Bank and International Monetary Fund*, Ph.D. dissertation, Princeton University, 1983; B. FREY et F. SCHNEIDER, « An Econometric Model with an Endogenous Government Sector », dans *Public Choice*, volume 34, n° 1, 1979, pp. 29-43; ainsi que D.A. HIBBS, « Macroeconomic Performance, Macroeconomic Policy and Electoral Politics in Industrial Democracies », dans S.P. HUNTINGTON et J.S. NYE, (Ed.) *Global Dilemmas*, Center for International Affairs, Harvard University, 1984.

Afin de simplifier l'analyse, la société se divise entre l'économique et le politique. D'un côté, l'économique représente l'ensemble des résultats provenant des politiques économiques. D'un autre côté, le politique concerne le processus politique derrière toute prise de décision.⁴

Le gouvernement, en tant que partie intégrante du processus politique, maximise sa popularité tout en respectant des contraintes budgétaires. Ces contraintes originent de l'ampleur optimale du déficit budgétaire, c'est-à-dire au point où une augmentation marginale des dépenses par rapport aux revenus n'augmentent pas la popularité du gouvernement. Dans un régime autoritaire, le gouvernement maximise sa popularité interne afin d'éviter tout coup d'État potentiel.⁵

Les acteurs internes et externes déterminent la popularité du gouvernement par le biais de leurs intérêts économiques. Les acteurs internes se divisent entre ceux qui sont institutionnalisés et ceux qui ne le sont pas. Le premier groupe inclut les militaires, les bureaucrates et aussi, dans un régime autoritaire, les intermédiaires corporatistes. Le deuxième groupe inclut les propriétaires terriens, les investisseurs et les travailleurs. Les acteurs internes représentent les groupes économiques qui forment l'État. Le gouvernement est l'instrument par lequel le pouvoir politique de ces groupes s'exerce.

Les acteurs externes sont l'ensemble des groupes extérieurs à l'économie interne, extérieurs à l'État. Les autres États, les organisations internationales et les institutions privées étrangères ont des intérêts dans l'économie interne d'un État, respectivement, pour des raisons de sécurité géostratégique, de développement et de performance économique, et enfin, pour des raisons d'investissements directs.

À partir d'un problème économique, les acteurs internes et externes s'organisent en groupe de pression afin de soutenir ou de s'opposer à la politique que le gouvernement a l'intention de choisir pour résoudre ce problème. Ces pressions peuvent s'exercer pendant une campagne électorale ou encore durant l'exercice du mandat du gouvernement au pouvoir.⁶ Dans l'ensemble, le processus de prise de décision résulte à la fois des pressions des groupes d'intérêts économiques et de la capacité du gouvernement de résister à ces pressions.

La formulation des politiques variera selon la nature des régimes politiques et selon les institutions en place. Dans une démocratie, chaque acteur économique peut, en théorie, exercer des pressions sur le gouvernement. En pratique, cependant, les acteurs exerçant individuellement leurs pressions à l'extérieur d'un groupe auront plus de difficultés à influencer le choix des

4. Quoiqu'on crée ces deux divisions pour fin d'analyse, il n'en demeure pas moins que ces deux phénomènes sont, dans la réalité, symbiotiques.

5. Le terme « popularité interne » réfère à la popularité du gouvernement par rapport au groupe au pouvoir et non pas par rapport à l'ensemble de la population comme dans une démocratie.

6. On suppose que des dissensions peuvent exister à l'intérieur d'un même parti politique.

décisions. Dans un régime autoritaire, les groupes de pression, qui dans une démocratie exercent leur pouvoir sous forme de vote, deviennent moins influents comparativement aux petits groupes exclusifs qui sont directement en relation avec le centre de décision du gouvernement.⁷

C — Le contexte de libéralisation commerciale

La libéralisation commerciale concerne l'implantation d'une politique orientée vers la promotion des exportations dans laquelle il n'y a aucun biais favorisant la substitution de produits importés.⁸ Cette libéralisation commerciale devient nécessaire lorsqu'une diminution alarmante des réserves de devises étrangères d'un État survient. Ainsi lorsqu'une politique de substitution des importations est en vigueur, ultimement l'économie doit se diriger vers une production à grande échelle. Cette expansion nécessite éventuellement l'emprunt de capitaux étrangers et, à long terme, ceci entraîne des problèmes de dettes. Or, cette dette devant être remboursée en devises étrangères, le gouvernement subira des pressions de ses créanciers et de certains groupes internes afin d'adopter une politique économique favorisant l'augmentation des revenus en devises étrangères.

Les groupes internes effectuant des pressions sont généralement perdants sous le régime de substitution des importations. Les exportateurs, par exemple, manifesteront davantage d'opposition au fur et à mesure que ce régime évolue et que les systèmes de contrôle deviennent plus complexes. De plus, puisque la substitution des importations repose sur des taux de changes surévalués, l'opposition deviendra plus grande et elle exercera des pressions sur le gouvernement afin qu'il adopte une politique commerciale plus ouverte.

Dans l'ensemble, une stratégie favorisant la promotion des exportations sera adoptée dans un climat où des pressions internes et externes auront pris place et où de sérieux problèmes économiques menaceront la stabilité politique. Dans ce contexte, le gouvernement percevra la stratégie de promotion des exportations comme une solution à long terme à ses problèmes. Néanmoins, le changement vers une telle stratégie dépendra de la nature de la coalition politique qui dirige ainsi que de la force et de l'autonomie relative des dirigeants.⁹ Plusieurs groupes s'opposeront à l'adoption d'une telle stratégie car :

The shift in relative prices of imports versus exports and of agricultural goods versus manufactures; the broadened access to imports and credits; rises in real interest rates; and reduced growth of real wages all

7. AMELUNG, *op. cit.*, p. 119.

8. Ce mémoire analyse le processus politique relié à l'adoption d'une telle politique sans toutefois prendre position sur la validité de cette politique commerciale particulière.

9. G. HAWES, *The Philippine State and the Marcos Regime - The Politics of Exports*, Cornell University Press, Londres, 1987, p. 45.

hit groups in society that have been successful manufactures and traders, strong labour unions, civil servant, and most critically, the officer corps of the army. Any change, but most especially, liberalising change, will be resisted by these groups, which have the most to lose from them. The potential beneficiaries – small farmers – generally politically impotent, count for little in the urban-based struggle to maintain existing income shares.¹⁰

Les gouvernements qui implantent une politique de libéralisation commerciale doivent être en mesure de contenir les tensions politiques résultant du changement de politique commerciale.¹¹ Les régimes autoritaires sembleront donc plus aptes à contrôler ce genre de conflits parce qu'ils possèdent une capacité de coercition plus grande. Cependant, le succès ou l'échec d'un changement de politique commerciale dépend moins de la nature du régime politique que de la relation qui existe entre le gouvernement et les acteurs internes et externes. Cette relation se caractérise par le partage d'objectifs communs et l'implication du gouvernement et des acteurs dans la même stratégie de développement et la promotion de la même politique économique.¹²

Cette « coopération » entre le gouvernement et les acteurs internes dépend du degré d'action collective à l'intérieur du groupe de pression favorisant la promotion des exportations. L'action collective des groupes pro-exportations sera plus grande plus la période de substitution des importations aura été courte. Lorsque la période de substitution des importations dure trop longtemps les secteurs urbains et ceux en compétition avec les importations deviendront de plus en plus fort, et il sera de plus en plus difficile d'implanter un changement de politique commerciale. Cependant, il est possible d'avoir un plus faible degré d'action collective à l'intérieur du groupe favorisant la substitution des importations, s'il existe une grande variation des niveaux de protection entre les secteurs d'activité économique. Le groupe favorisant la promotion des exportations aura plus d'influence pour s'opposer à celui qui favorise la substitution des importations lorsque le marché domestique est petit et lorsque le niveau des exportations est élevé.¹³

10. M. GILLIS. *Economics of Development*, deuxième édition, Norton Editions, New York, 1987, p. 462.

11. J.N. BHAGWATI, « Rethinking Trade Strategy » dans J.P. LEWIS et V. KALLAB (Ed.); *Development Reconsidered*, Transaction Books, New York, 1986, p. 101.

12. C.I. BRADFORD, Jr. « East Asian Models: Myths and Lessons » dans LEWIS et KALLAB, *op. cit.*, p. 43.

13. M.K. NABLI. *The Political Economy of Trade Liberalisation in Developing Countries*, University of Leuven, International Economic Research Paper n° 57, 1988, pp. 20-22.

II – L'exemple des Philippines

A — La formulation des politiques dans un cadre d'économie politique

Avant septembre 1972, les Philippines étaient une démocratie. Avec la déclaration de la Loi martiale, un régime autoritaire était établi et ce dernier dura plus de treize ans. L'ordre démocratique fut rétabli en février 1986 suite à l'arrivée au pouvoir de Corazon Aquino.

Jurado *et al.* décrivent l'économie des Philippines comme étant une économie de marché. Ceux qui possèdent les capitaux sont les principaux responsables du développement économique. Les travailleurs sont engagés par les propriétaires de compagnies qui dirigent et supervisent l'exécution de leurs travaux durant le processus de production. Le gouvernement établit les politiques qui vont déterminer la nature de l'environnement économique, les droits et privilèges des divers secteurs économiques et, en général, s'assure du respect des règles établies par tous les acteurs économiques. Ces acteurs économiques vont répondre aux politiques gouvernementales en fonction de leur analyse de l'impact de ces politiques sur leurs intérêts. Les compagnies qui bénéficient du changement de politique auront tendance à soutenir le gouvernement tandis que celles affectées s'opposeront au gouvernement. Le gouvernement réagira alors en amendant sa politique selon sa perception du problème et ses priorités. Ceci causera des fluctuations dans l'application de la politique et des résultats médiocres en terme de développement.

Les récents changements de gouvernement n'ont pas remis en question l'ancien processus de formulation des politiques. Comme l'histoire des Philippines le révèle, le processus de décision a toujours résulté de l'interaction des intérêts des acteurs domestiques et étrangers. Les politiques gouvernementales résultent d'un processus de négociations entre, d'un côté, l'ensemble des bureaucrates, des investisseurs et des propriétaires terriens traditionnels et, de l'autre côté, avec les institutions internationales, comme la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, et les compagnies multinationales. Les Philippines maintiennent également une relation spéciale avec les États-Unis par l'importance géo-stratégique de la première pour la seconde. La majorité de la population philippine se compose de paysans et de travailleurs qui influencent quelque peu certaines politiques mineures mais qui, en revanche, n'ont pratiquement aucune influence notable sur la formulation des politiques économiques.

Les politiques sont formulées dans un environnement qui se caractérise par la présence de différents acteurs ayant des intérêts conflictuels. Ces divergences d'intérêts rendent plus difficile la transition d'une politique commerciale orientée vers la substitution des importations vers une autre favorisant la promotion des exportations. Aux Philippines, ce changement de stratégie a dû affronter de fortes résistances de certains secteurs influents. Cette résistance a ralenti la transformation économique et a retardé l'implantation de programmes d'ajustement.

B — Rétrospective de la politique économique des Philippines

L'après-guerre, les années 70 et la substitution des importations

Avant la Deuxième Guerre mondiale, les Philippines étaient une colonie américaine. Elle pratiquait le libre-échange avec sa mère-patrie et accordait aux investissements de cette dernière un traitement privilégié. En retour, les exportations des Philippines aux États-Unis recevaient le même traitement. Après la guerre, les Philippines devinrent indépendantes et le régime commercial devint plus fermé: de sévères problèmes dans la balance des paiements forcèrent le gouvernement à adopter des contrôles sur les importations et sur les devises étrangères. Le gouvernement adopta une stratégie commerciale de substitution des importations qui visait à stimuler la croissance du secteur manufacturier de l'économie. Les importations des biens de consommation furent restreintes alors que celles des biens nécessaires à la production furent encouragées. Des barrières tarifaires ainsi que divers quotas et licences d'importation furent donc levées.

Vers la fin des années cinquante, une balance commerciale déficitaire força les autorités à diminuer son système de contrôle. Au début des années 60, une dévaluation de la monnaie s'ensuivit. Au même moment, les Philippines reçurent une somme de 300 millions de dollars provenant du FMI et des États-Unis afin de supporter son programme de stabilisation. Plusieurs conditions furent rattachées au déboursement du prêt: la dévaluation du peso face au dollar; l'abolition des contrôles sur les importations et sur le taux de change; ainsi que l'accroissement des mesures favorisant les capitaux étrangers par rapport aux capitaux domestiques.¹⁴

Durant toute la période couvrant les années 60, on eut recours aux crédits domestiques et étrangers pour résoudre les problèmes persistants de balance des paiements. En 1969, un manque important de devises étrangères dégénéra en crise. Le FMI accorda un nouveau prêt à condition qu'une nouvelle politique favorisant la libéralisation des investissements étrangers et le retrait des contrôles sur les importations soit adoptée. Le gouvernement favorisa une dévaluation de sa monnaie et rendit le taux de change du peso flexible. C'est à partir de ce moment que le gouvernement réorienta sa politique commerciale vers la promotion des exportations. Cette dernière se fit par le biais d'exemptions de taxe, de déductions d'impôt ainsi que par diverses formes de support financier donné selon certains critères de base. Toutefois, et parallèlement, la protection des secteurs en compétition avec les importations demeura élevée.

Ce furent donc les problèmes persistants de balance commerciale qui forcèrent le gouvernement à accepter les conditions du FMI. Peu à peu, la Banque mondiale et le FMI devinrent omniprésents dans le processus de formulation des politiques économiques. Cette présence fut en partie encouragée par les économistes-technocrates formés dans les universités américaines.

14. BROAD, *op. cit.*, p. 84.

En effet, la déclaration de la Loi martiale en 1972 renforça le pouvoir de la Banque mondiale, du FMI et des technocrates dans le processus de formulation des politiques économiques. Avec un pouvoir législatif accru, ce groupe de pression n'avait plus à rencontrer les obstacles que représente le processus politique lors de l'implantation de restrictions économiques. Il demeura, néanmoins, que les industries domestiques restèrent protégées au détriment de la promotion des exportations de biens manufacturés. Marcos laissa ce dualisme exister car abandonner la protection de ces industries signifiait perdre le support politique des entrepreneurs locaux.

Les années 80 et la libéralisation commerciale

À la fin des années 70, les économistes-technocrates attribuaient la faible performance de l'industrie domestique au protectionnisme et aux politiques qui favorisaient davantage l'utilisation du capital aux dépens de la main-d'œuvre abondante. Même si ce n'est pas certain que les décideurs politiques aient été convaincus de cela, il n'en demeure pas moins qu'ils ont accepté un prêt de la Banque mondiale¹⁵ afin de procéder à un ajustement structurel de l'économie.¹⁶ Ce prêt de 200 millions de dollars octroyé en 1980 représentait la tentative la plus importante en vue de libéraliser le commerce aux Philippines.

Le programme d'ajustement structurel adopté par les Philippines comprenait une restructuration de l'industrie ainsi qu'un réajustement de la politique commerciale en ce qui a trait aux tarifs, aux importations et au taux de change. Les deux premières années du programme se déroulèrent comme prévu mais des problèmes surgirent avec la crise économique de 1982-83. À ce moment, on remit des contrôles sur les importations et sur le taux de change, et la libéralisation des importations fut remise à plus tard tandis que la réforme tarifaire continuait. Après la prise du pouvoir par Corazon Aquino en 1986, ce programme fut maintenu avec, toutefois, de nouveaux technocrates en place.

Le nouveau régime politique réussit à restaurer les institutions démocratiques tout en améliorant la croissance économique du pays. Néanmoins, la stabilité politique demeure fragile car cette dernière est constamment menacée par des révolutionnaires communistes et par un groupe de militaires extrémistes. Même si la croissance économique s'est améliorée, certains problèmes restent à résoudre. La possibilité d'une autre crise demeure toujours présente car des inégalités importantes dans la distribution du revenu existent encore et la viabilité du gouvernement n'est toujours pas assurée.

15. R. FABELLA. *Economic Liberalisation and the Small and Medium Scale Establishments in the Philippines*, International Labour Organization - Asian Employment Program, Working Papers, April 1988, p. 1

16. Ces « prêts pour ajustement structurels » sont octroyés par la Banque Mondiale et sont conditionnels à l'implantation d'une série de réformes visant à améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources ainsi que la compétitivité des industries domestique au niveau international.

Surtout, il reste à savoir si la libéralisation du commerce peut résoudre ces problèmes.

C — L'interaction des divers groupes d'intérêts

La formulation et l'implantation d'une politique de libéralisation commerciale aux Philippines reflètent les décisions et les interactions de divers groupes d'intérêts. Comme un économiste du gouvernement l'a signalé: « There were lots of resistance from different quarters of the government. Even in the Philippine Cabinet there were different views. It took several years until all parties were convinced of the structural adjustment's worth ».¹⁷ Les paragraphes qui suivent identifient les différents groupes internes et externes ainsi que leurs intérêts et positions face à la libéralisation commerciale.

1. Les acteurs internes

Les technocrates: À la fin des années soixante et durant les années soixante-dix, le nombre d'économistes et de représentants du gouvernement formés dans les universités américaines augmenta. Ayant une vue plus globale des questions économiques, ces technocrates étaient partisans d'une politique commerciale promouvant les exportations. Ce groupe devint les représentants *de facto* des exportateurs.

Les investisseurs locaux: La période de substitution des importations favorisa la concentration des investissements locaux dans des industries produisant des biens de consommation.¹⁸ Lorsqu'on décida de promouvoir les exportations, les producteurs desservant le marché domestique réagirent de diverses façons: certains investirent dans les nouveaux secteurs d'exportation, d'autres quittèrent le pays retirant leurs investissements ou encore devinrent nationalistes et plus politisés. Par le biais d'associations industrielles, ce groupe d'intérêts a mené une campagne active contre les tentatives de libéralisation du commerce et, lorsque possible, ils utilisèrent leurs contacts politiques afin de protéger leurs intérêts. Des complications survinrent puisque la plupart de ces industries hautement protégées avaient des représentants du gouvernement qui siégeaient sur leurs conseils d'administration. Durant la même période, l'Association nationale pour le protectionnisme économique, composée d'une nouvelle génération de nationalistes économiques, regagna de la popularité.

Les propriétaires terriens: Les Philippines sont dominées par une classe de propriétaires terriens qui jouissent d'un monopole sur les terres. De plus, cette classe contrôle la plupart des compagnies d'import-export. Jusqu'en

17. BROAD, *op. cit.*, p. 352.

18. G. JURADO, R. FERRER, E. ESQUERRA. *Trade Policy, Growth and Employment: a Study of the Philippines*, World Employment Programme Research Working Papers, International Labour Organization, 1983, p. 83.

1950, les exportateurs agraires étaient le groupe dominant de la bourgeoisie aux Philippines. Durant cette période, leur succès dépendait grandement du libre accès au marché américain. Malgré la croissance d'investisseurs locaux, l'influence politique et le pouvoir économique de ce groupe n'ont pas diminué au cours des années. Ayant tout à gagner de la libéralisation du commerce, ce groupe d'exportateurs, principalement agraires, a appuyé le changement de politique commerciale du gouvernement.¹⁹

Les exportateurs de produits manufacturés: Ce groupe d'exportateurs ne constitue pas encore ce qu'on pourrait considérer comme un groupe d'intérêts ayant des objectifs clairement définis. Cette classe d'entrepreneurs, qui est censée encourager la promotion des exportations, est plutôt petite et a peu d'influence politique.²⁰

Les travailleurs et les paysans: Les sentiments nationalistes ont mené les paysans et les travailleurs à être critiques du programme de libéralisation du commerce. De plus, ces derniers croient que le programme bénéficiera seulement aux propriétaires terriens et non pas aux petits fermiers qui n'ont pas accès aux mêmes ressources et informations sur le marché. Les travailleurs croient que le programme conduira à de nombreuses mises à pied puisque la plupart des entreprises locales sont incapables de concurrencer sur la scène internationale. Les radicaux ou « nationalistes anti-impérialistes » supportent les paysans ainsi que les travailleurs et s'opposent ouvertement au programme du gouvernement. Néanmoins, la promotion des intérêts des travailleurs et des paysans ne constitue pas le point de ralliement de leurs pressions politiques. Les travailleurs demandent des salaires plus élevés, de meilleures conditions de travail et le droit de former des syndicats et de déclarer des grèves; les paysans, de leur côté, demandent l'implantation d'une véritable réforme agraire.

Les militaires: Même si des représentants militaires de haut rang sont infiltrés à l'intérieur de la bureaucratie, aucune pression ne vient de ce groupe pour supporter ou pour s'opposer à la libéralisation du commerce. Leur implication pourrait s'accroître dans le cas où cette libéralisation entraînerait des coupures dans le budget de la défense par le biais d'une inflation trop élevée.

2. Les acteurs externes

La Banque mondiale et le FMI: La Banque mondiale et le FMI ont joué un rôle majeur dans le processus de formulation des politiques aux Philippines. Broad remarque que « by late 1970s, their position in Philippine policy making was sufficiently well entrenched to enable them to play a major role in the transformation of industry and finance in that country ». ²¹ En offrant

19. En 1980, les exportations de produits agricoles et alimentaires non-transformés représentaient 36.7 % du total des exportations (G.R. TECSON, et T. NOHARA. *Export Promotion of Manufactures in the Philippines*, Institute of Developing Economies, Tokyo, 1987, p. 18).

20. JURADO *et al.*, *op. cit.*, p. 91.

21. BROAD, *op. cit.*, p. 87.

de l'aide technique et financière par le biais de prêts d'ajustement structurel, la Banque mondiale a contribué grandement à l'adoption d'une politique de libéralisation du commerce par le gouvernement des Philippines dans les années 80.²²

En 1985, les Philippines étaient le pays en voie de développement le plus endetté vis-à-vis du FMI. En utilisant les programmes d'aide du FMI, les politiques économiques et les objectifs à atteindre étaient déterminés en grande partie par ce dernier.²³ De plus, son rôle dans les négociations pour le ré-échelonnement de la dette entre le gouvernement et les créditeurs étrangers a donné un rôle important au FMI dans le processus de prise de décision en matière de politique commerciale.

Les deux institutions négocient principalement et presque exclusivement avec un groupe de représentants du gouvernement appartenant à la bureaucratie, c'est-à-dire les technocrates partisans d'une vue globale de l'économie. Le FMI travaille directement avec la Banque centrale des Philippines, tandis que la Banque mondiale travaille directement en relation avec les bureaux de planification économique et commerciale et indirectement avec la Banque centrale.

Les compagnies multinationales: Le segment de l'économie en faveur de la production de biens remplaçant les importations se composait aussi d'acteurs externes. Des investisseurs étrangers, confrontés aux retraits des bénéfices que leur procuraient les barrières tarifaires, menacent de réduire leur production ou de cesser simplement leurs opérations tout en insistant auprès des autorités sur la masse de travailleurs qui serait mise à pied. Ayant créé des liens avec des technocrates, leur influence sur les décisions du gouvernement est considérable, et par le biais de leur chambre de commerce, les multinationales sont capables d'influencer la formulation des politiques économiques. L'un des dirigeants de ces entreprises a mentionné:

"We tell the government – you've got to clamp down (on labor rights and wages). We need to be assured a stable planning horizon... Or we threaten to move elsewhere. And we'll do just that. There's Sri Lanka... now China too... and there'll be others after those..."²⁴

D'un autre côté, il y a des firmes étrangères qui ont répondu positivement aux encouragements du gouvernement pour la promotion des exportations. Ces firmes supportent les changements en vue de la libéralisation commerciale.

Les gouvernements des pays industrialisés: Les gouvernements des principaux pays industrialisés ont intérêt à maintenir un ordre économique international qui les avantagent sur le plan économique. À la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les États-Unis possédaient un avantage compa-

22. *Ibid.*, p. 158.

23. R. BAUTISTA. *Trade Liberalization in the Philippines*, Trade Policy Research Center, Londres, 1984, p. 59.

24. BROAD, *op. cit.*, p. 267.

ratif considérable en terme de technologie et de productivité par rapport à l'ensemble des autres États de la planète. Encore aujourd'hui ces derniers possèdent un tel avantage quoique qu'il soit beaucoup moins important.²⁵

Les États-Unis ont donc créé, à la fin des années 40, un ordre économique basé sur le libre-échange des capitaux et des marchandises car cet ordre économique, basé sur la compétition, favorise ceux qui ont un avantage global dans la production de biens et services. Les États-Unis ont donc exercé directement²⁶ des pressions sur les autres gouvernements afin que ces derniers respectent les règles du libre-échange.²⁷

3. Les développements récents

En 1981-82, la libéralisation commerciale impliquait les biens qui n'avaient que très peu de poids dans la structure globale de l'économie. La réforme tarifaire comprenait des biens non-essentiels: on surnommait cette réforme de « libéralisation de manteaux de vison et de fourrures ». Le débat public entourant la question de la libéralisation des importations ne se fit qu'à l'arrivée au pouvoir d'Aquino en 1986. À ce moment, on assista à l'élimination des licences pour les matières premières (acier, verre, papier, résine) et pour les produits des grandes entreprises (pneus, appareils ménagers, farine, médicaments).²⁸

Le programme de libéralisation des importations a soulevé beaucoup d'opposition dans le secteur privé et deux ministres s'affrontèrent publiquement. Le ministre du Commerce et de l'Industrie, qui possède lui-même des entreprises domestiques, a pressé le gouvernement de reporter le programme de libéralisation et s'est opposé à son implantation complète. Il expliqua que ce n'était pas contre le concept du programme que les gens d'affaires s'opposaient, mais plutôt contre le moment choisi pour implanter cette politique et son ampleur. Il questionna la sagesse d'ouvrir l'économie à la compétition étrangère au moment même où les entreprises domestiques souffraient toujours de conditions de marché non satisfaisantes. Dans une enquête menée par le *Business Day*,²⁹ 66.7 % des entreprises répondantes préféraient le report du programme. Le Ministre de la planification économique, de son côté, s'opposa à la suggestion de reporter le programme car cela ne ferait que remettre à plus tard des ajustements qui sont difficiles mais nécessaires aujourd'hui. En 1985-86, 22 % des entreprises supportaient le programme et

25. Sur le déclin de l'économie américaine, voir P. KENNEDY. *The Rise and Fall of Great Powers*, Vintage Books inc., New York, 1989.

26. Et indirectement à travers leur participation dans les diverses institutions financières internationales comme le FMI et la Banque mondiale.

27. Sur la nature du système économique international et le rôle des États-Unis, voir S.D. KRASNER. *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*, University of California Press, Berkeley, 1985; « State Power and The Structure of International Trade » dans *World Politics*, vol. 28, avril 1976, pp.317-345 ainsi que R. GILPIN. *U.S. Power and Multinational Corporations*, Basic Books inc., New York, 1975.

28. FABELLA, *op. cit.*, p. 34.

29. 1000 Top Corporations in the Philippines, volume XVIII, 1985-86.

la plupart d'entre elles sont affectées par le présent contrôle sur les importations et dépendent de l'importation de matières premières.

À la fin de 1986, 93 % des biens pour la consommation et autres produits avaient été libéralisés contre seulement 67 % des matières premières et 19 % des biens intermédiaires de base.³⁰ Malgré toute l'opposition qu'a subie le programme, seulement 296 lignes de produits restent à libéraliser. Parmi ceux-ci figurent des produits stratégiques comme le fer et les produits de l'acier, les fibres polyester, le fil, les résines synthétiques, le papier, le verre et le textile.³¹

III – Conclusion

Le gouvernement de Corazon Aquino a choisi de promouvoir une politique commerciale favorisant la libéralisation commerciale comme l'avait tenté le gouvernement Marcos avant son renversement. Cette section tente d'évaluer les chances que cette politique soit effectivement implantée. Pour ce faire, nous devons répondre à une série de questions secondaires:

1. Quels sont les acteurs et leurs positions face à la politique commerciale favorisée par le gouvernement?

La section II-C a identifié six groupes d'acteurs internes et trois groupes d'acteurs externes. Des neuf groupes identifiés, cinq groupes favorisent la libéralisation du commerce, soit les technocrates, les propriétaires terriens, les exportateurs de produits manufacturés, le FMI et la Banque mondiale ainsi que les gouvernements des pays industrialisés. Deux groupes s'y opposent, soit les investisseurs locaux ainsi que l'ensemble des paysans et travailleurs. Enfin, un groupe est indifférent: les militaires, et un autre ambigu: les compagnies multinationales. Les militaires seront indifférents aussi longtemps que la politique commerciale choisie par le gouvernement ne réduit pas le budget de la défense nationale. Quant à l'ambiguïté des compagnies multinationales, elle s'explique par la division existant entre les compagnies qui opèrent dans les secteurs protégés et celles qui opèrent dans les secteurs ouverts à la compétition internationale. Dans l'ensemble donc, la majorité des groupes favorisent la libéralisation commerciale. Cependant, les pressions exercées par ces groupes sont plus importantes que le nombre de groupes en faveur ou contre la politique du gouvernement.

2. Comment ces groupes exercent-ils leurs pressions collectives?

En effet, la théorie de l'action collective de Mancur Olson (1965) affirme qu'un groupe aura plus de chance d'influencer une politique gouvernementale qu'un individu isolé. En fait, plus un groupe est organisé, plus il aura de chances d'influencer le gouvernement. Il est donc fondamental d'étudier les groupes de pressions qui agissent aux Philippines. Tous les groupes externes

30. FABELLA, *op. cit.*, p. 20.

31. *Idem.*

examinés exercent des pressions directes sur le gouvernement Aquino. À travers les conditions qu'ils rattachent aux sommes qu'ils versent, la Banque mondiale et le FMI obligent les gouvernements des pays en voie de développement à libéraliser leur commerce. De même, à travers les garanties de prêts et leurs rôles à l'intérieur des institutions financières internationales, les gouvernements des pays industrialisés exercent des pressions non négligeables dans le même sens.

Parmi les groupes internes, les propriétaires terriens, qui dominent depuis longtemps la scène politique des Philippines, ont une grande influence sur le processus de prise de décisions.³² De plus, la période de substitution des importations, qui a duré assez longtemps, a contribué à renforcer l'influence des plus importants investisseurs locaux qui ont réussi à garder leurs secteurs protégés. Du côté des travailleurs et des paysans, leur action collective est fragmentée et ne constitue pas une menace pour le gouvernement. Ils espèrent que les promesses de réductions des inégalités dans les revenus faites par le gouvernement lors des dernières élections seront respectées. Mais comme les résultats tardent à venir et que la réforme agraire est inefficace, les mouvements radicaux, qui sont le véhicule du nationalisme philippin et qui prônent une véritable réforme agraire, regagnent une partie de la popularité qu'ils ont perdue avec l'arrivée au pouvoir de Corazon Aquino. En somme, la présence de représentants d'investisseurs locaux à l'intérieur du gouvernement et les requêtes toujours pressantes de la majorité de la population (travailleurs et paysans) réduisent les chances de succès de l'implantation de la politique de libéralisation commerciale prônée par le gouvernement.

3. Quelle est la capacité du gouvernement de résister à ces pressions collectives?

Amelung affirme que les régimes autoritaires sont plus aptes à contrôler les conflits résultant de l'implantation d'une politique parce qu'ils possèdent une capacité de coercition plus grande. L'avènement de la démocratie aux Philippines en 1986 diminue, en théorie, la capacité de coercition du gouvernement de Corazon Aquino. Ceci laisse ainsi plus de place au processus de négociation résultant de l'avènement de la démocratie. Le gouvernement est donc, toujours en théorie, plus vulnérable aux pressions des divers groupes, spécialement celles de l'électorat dont fait partie la grande majorité des paysans et des travailleurs.

D'un autre côté, Bradford affirme que le succès ou l'échec d'un changement de politique commerciale dépend moins de la nature du régime politique (démocratique ou autoritaire) que de la relation qui existe entre le gouvernement et les divers acteurs ou groupes de pression. Si tous les acteurs partagent un objectif et des moyens communs de développement, les politiques proposées par un gouvernement seront plus facilement implantées.

32. Corazon AQUINO vient elle-même d'une riche famille de propriétaires terriens.

De l'analyse qui précède, on tire deux conclusions. D'une part, les groupes favorisant l'ouverture de l'économie et la promotion des exportations sont mieux organisés et mieux infiltrés à l'intérieur du gouvernement. Il en résulte que les pressions qu'ils exercent sont plus efficaces, comme le démontre d'ailleurs le choix du gouvernement Aquino de libéraliser le commerce aux Philippines. D'autre part, le caractère démocratique du régime Aquino combiné à la présence de forces s'opposant à l'implantation de la politique commerciale menace le succès de cette dernière.

Le gouvernement des Philippines a besoin de temps pour que sa libéralisation commerciale rapporte des bénéfices, mais les travailleurs et les paysans s'attendent à des résultats rapides en terme de réduction des inégalités. Une réforme agraire pourrait bien être la seule option qui va à la fois donner le temps nécessaire au gouvernement et répondre aux attentes à court terme des paysans et travailleurs. Mais l'implantation d'une réforme agraire risque de se heurter à l'opposition des propriétaires terriens.³³ Le gouvernement aura donc à faire comprendre aux divers groupes de pression que la stabilité politique du pays, nécessaire au développement de l'économie et au maintien de la démocratie, dépend des concessions que chacun fera. Mais peut-on encore demander aux travailleurs et paysans de reporter à plus tard ce qu'on leur promet depuis longtemps?

Pour d'autres pays désirant suivre l'exemple des Philippines et des pays nouvellement industrialisés, une question se pose à savoir comment adopter une politique de promotion des exportations tout en maintenant une stabilité politique? Comme pour le cas des Philippines, la solution réside dans une répartition égale des coûts à payer à travers les divers groupes économiques.

33. Plusieurs « tentatives » de réforme agraire ont déjà échoué dans le passé.